

Désendettement et maîtrise des dépenses publiques

Direction des Analyses macroéconomiques et de la Prévision

Service d'Études des politiques de finances publiques

Les niveaux de dette publique enregistrés dans les grands pays développés sont historiquement élevés pour une période de paix. D'après l'Organisation pour la Coopération et le développement – OCDE, les engagements financiers bruts des administrations publiques atteignaient 64,1 % du Produit intérieur brut aux États-Unis, 77,5 % pour la zone euro et 175,2 % au Japon à la fin de 2005. Cet endettement croissant a, notamment, pour origine un usage intensif des politiques budgétaires pour réguler le cycle économique qui a entraîné un creusement des déficits publics sans se traduire par une accélération du PIB suffisante pour réduire les déficits au point de permettre une baisse des ratios d'endettement public.

Appréciée par les soldes publics en points de PIB, la situation des finances publiques marque une certaine amélioration sur la période récente à la faveur de l'accélération de l'activité économique et de politiques budgétaires plus vertueuses. Mais cette amélioration reste insuffisante pour permettre à elle seule une baisse d'ampleur significative des ratios d'endettement et la question de la soutenabilité des dettes publiques demeure entière. En effet, dans la plupart des pays développés, le vieillissement de la population va peser négativement à l'avenir sur le potentiel de croissance tout en générant des pressions à la hausse sur les dépenses publiques. Par ailleurs, si le poids de la charge de la dette a pu être minoré sur la période récente, sous l'effet du bas niveau des taux d'intérêt, il n'est pas certain que cette situation perdure et un durcissement des conditions de financement réduirait les marges de manoeuvre de la politique budgétaire dans les pays supportant un endettement élevé. Or, la voie de la monétisation qui, dans le passé, avait permis de réduire rapidement les ratios de dette est désormais écartée dans des économies totalement ouvertes sur l'extérieur et qui ont fait le choix de la stabilité monétaire. Par ailleurs, la diminution mécanique des ratios de dette grâce au dynamisme de l'activité semble inaccessible, du moins à court terme.

Pour éviter la poursuite d'une dynamique à terme insoutenable de l'endettement public, il apparaît primordial de mettre en place des stratégies de désendettement qui passent à la fois par une hausse du

potentiel de croissance de l'économie et la constitution d'excédents budgétaires primaires durables. Compte tenu du niveau déjà élevé des prélèvements obligatoires et du contexte de concurrence fiscale, l'ajustement budgétaire devrait prioritairement s'opérer par le biais d'une maîtrise des dépenses publiques.

Certains pays (Canada, Espagne, Suède et Finlande) confrontés à des déséquilibres importants de leurs finances publiques ont procédé avec succès à de tels ajustements. Il ressort de leur exemple que l'effort de consolidation doit être de grande ampleur et passer par une baisse significative du poids des dépenses primaires courantes dans le PIB pour être jugé crédible par les agents économiques. En outre, il doit être accompagné de réformes structurelles touchant les marchés des biens et du travail et le fonctionnement des administrations publiques.

Le processus de consolidation peut utilement être encadré par l'instauration de règles budgétaires déclinées au niveau national et visant à contrôler le comportement des autorités publiques. Ainsi, la réforme du Pacte de stabilité et de croissance adoptée par le Conseil européen en mars 2005 encourage les pays membres de l'Union économique et monétaire à mettre en œuvre des mécanismes de contrôle de la croissance de leurs dépenses publiques, en complément de la discipline budgétaire commune qui vise au respect des seuils de déficit et de dette publique fixés par le Traité. Ce cadre, éventuellement conforté par une réforme des mécanismes de gouvernance, permet également de donner de la lisibilité aux acteurs économiques en garantissant une stabilité des règles et orientations budgétaires indépendamment des alternances politiques.

Enfin, le succès d'une stratégie de désendettement dépend, en dernier ressort, du consensus national sur la nécessité de sa mise en œuvre et il est donc très important que les gouvernements communiquent auprès de la population sur les enjeux de la politique budgétaire. Ainsi, en France, le rapport Pébereau, publié en décembre 2005, a facilité une prise de conscience sur les dangers de poursuivre la dynamique de hausse de la dette enregistrée depuis 1980.